



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 73001-23-00-000-2008-00587-01 (52803)

Actor: ESPERANZA BELTRÁN IBÁÑEZ

Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / ERROR JUDICIAL / RECURSO DE APELACIÓN – Carga de sustentación material para que pueda habilitarse la competencia de fondo del superior / TEORÍA GENERAL DE LOS RECURSOS – Es necesario que exista congruencia entre la sustentación de la impugnación y lo decidido en la providencia objeto de censura, so pena de que no se pueda analizar la alzada.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Rama Judicial, demandada en el proceso, contra la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2014 por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

Se demanda la responsabilidad extracontractual de la Nación-Rama Judicial y del municipio de Ibagué, por los perjuicios causados a la demandante, señora Esperanza Beltrán Ibáñez, al no haberle devuelto el vehículo de su propiedad, el cual había sido inmovilizado por orden del Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué. Una vez dicho despacho judicial ordenó el levantamiento del embargo decretado sobre el bien, no se cumplió la orden de devolución por no haber sido encontrado en el parqueadero en el que fue dejado por la Policía Nacional, al momento de materializar la orden de inmovilización del automotor.

ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 6 de octubre de 2006 (fl. 21 c. 1), la señora Esperanza Beltrán Ibáñez, por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio



Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00587-01 (52803)

Actor: Esperanza Beltrán Ibáñez

Demandado: Nación – Rama Judicial – Municipio de Ibagué

Referencia: Acción De Reparación Directa

de la acción de reparación directa en contra de la Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del municipio de Ibagué, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por la pérdida de un automotor de su propiedad¹.

Como consecuencia de la anterior declaración, se solicitó que se le reconociera a la demandante, por concepto de indemnización de los perjuicios morales, el monto que estimara pertinente el juez.

Por concepto de daño emergente, solicitó la suma de \$8'000.000, más los intereses moratorios causados desde el 19 de mayo de 2003.

Las anteriores pretensiones se fundamentaron en los siguientes hechos:

En el proceso de responsabilidad civil extracontractual iniciado por los señores Jaime Castaño Serrato y Rosalba Pomar contra los señores Esperanza Beltrán Ibáñez y Andrés Felipe Castro Beltrán, el Juez 12 Civil Municipal de Ibagué profirió auto mediante el cual decretó las medidas cautelares de embargo y secuestro del automotor distinguido con placas HMF-494, marca Chevrolet Sprint, modelo 1988, tipo sedan, servicio particular, motor G10228895, chasis MP707920, serie MP7079201988, de propiedad de la ahora demandante.

El 19 de mayo de 2003, la Policía del Tolima, en cumplimiento de la solicitud remitida por el Juez 12 Civil Municipal de Ibagué, mediante oficio 1718, inmovilizó, en el parqueadero San Jorge, el vehículo antes descrito y lo dejó a disposición del Grupo de Justicia, Seguridad, Orden Público y Protección del Consumidor de Ibagué.

El 14 de septiembre de 2004, el Juez 12 Civil Municipal de Ibagué decretó el levantamiento del embargo y secuestro que pesaba sobre el vehículo y ordenó la entrega del mismo a su propietaria.

El 29 de septiembre siguiente, la demandante presentó la solicitud de entrega del vehículo ante el Grupo de Justicia, Seguridad, Orden Público y Protección del Consumidor de Ibagué, *“con el fin de que se oficiara al parqueadero Colombia, lugar donde se presume fue trasladado el automotor”*.

El 5 de octubre, la Dirección de Justicia del municipio de Ibagué le informó a la demandante que, mediante oficio 5.2-2161, los documentos del vehículo habían sido remitidos al Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué, sin indicar el por qué no

¹ Se debe aclarar que revisado el expediente a folio 135 del cuaderno 1, reposa un memorial presentado el 22 de enero de 2010, por la parte demandante, en el que informa que el vehículo fue encontrado en la ciudad de Pereira, en malas condiciones.



ordenó de manera directa la entrega del vehículo que había sido dejado a su disposición por la Policía Nacional.

Dado que el vehículo no aparecía, el 2 de noviembre de 2004, la demandante formuló denuncia penal en contra de los propietarios del parqueadero donde este se encontraba, la cual fue radicada con el número 178.740, en la Fiscalía 15 Local de Ibagué.

La demanda afirma que la falla del servicio radica en que la medida cautelar decretada por el Juez 12 Civil Municipal de Ibagué era ilegal, porque el artículo 690 del CPC había sido modificado por el artículo 146 de la Ley 769 de 2002, que solo permitía la procedencia de la medida cautelar una vez se hubiera dictado la sentencia de primera instancia y no al inicio del proceso, como había sucedido.

El Juez 12 Civil Municipal de Ibagué, nunca llevó a cabo la diligencia de secuestro, a pesar de que la representante legal de la ahora demandante así lo solicitó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 de CPC, modificado por el art. 1 del Decreto 2282 de 1989, ni requirió al funcionario que comisionó para la práctica de dicha diligencia, de conformidad con el artículo 36 del CPC.

El Juez 12 Civil Municipal de Ibagué, mediante oficio 1718 de 10 de septiembre de 2002, comisionó para la práctica de la diligencia de secuestro al Grupo de Justicia, Seguridad, Orden Público y Protección del Consumidor, la que nunca fue realizada.

2. Trámite de primera instancia

La demanda presentada fue asignada al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, que mediante providencia del 17 de octubre de 2006, la inadmitió para que se i) allegara copia de la demanda y sus anexos para la notificación a las demás partes del proceso, y ii) realizara la estimación razonada de la cuantía (fl. 22 c. 1).

Cumplido el requerimiento anterior por la parte demandante, el 1 de noviembre de 2005 se admitió la demanda y se ordenó la notificación del auto admisorio a los demandados² (FL. 24 C. 1).

La Rama Judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, adujo que el Juez 12 Civil Municipal de Ibagué al decretar la medida cautelar y comisionar a la Policía

² El auto admisorio de la demanda fue notificado el 7 de noviembre de 2006 al Ministerio Público. El 27 de junio de 2007 al municipio de Ibagué y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Fls. 24 vto., 27, 28 c. 1.



Nacional para inmovilizar el vehículo, actuó conforme a la Constitución y a la ley. Agregó que la entidad comisionada una vez cumplió la orden puso el vehículo a disposición del Grupo de Justicia, Seguridad, Orden Público y Protección del Consumidor de Ibagué, y no al juzgado. Presentó como excepciones las de inexistencia de perjuicios, falta de legitimación por pasiva y culpa de un tercero (fls. 36-40 c. 1).

El municipio de Ibagué, igualmente, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que los hechos de la demanda determinantes del presunto daño reclamado *“no obedecieron a fallas en el servicio ni a la falta de servicio en que tuviera parte activa el ente territorial, razón por la cual no se puede ni se debe endilgar, ningún tipo de responsabilidad”*, porque la inmovilización se realizó en el parqueadero San Jorge y Colombia, por orden del Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué.

Presentó como excepciones las de falta de legitimación en la causa por pasiva, caducidad de la acción y errónea sustentación del concepto de violación (fls. 46-50 c. 1).

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante providencia del 16 de octubre de 2008, declaró la nulidad de todo lo actuado, por su falta de competencia para conocer del proceso, y lo remitió al Tribunal Administrativo del Tolima (fl.s 70-71 c. 1).

El 25 de noviembre de 2008, el Tribunal Administrativo del Tolima avocó el conocimiento del proceso y admitió la demanda, decisión de la cual fueron notificados en debida forma el Ministerio Público y las entidades demandadas³ (fl. 75 c. 1).

Tanto la Rama Judicial como el municipio de Ibagué reprodujeron las contestaciones de la demanda presentadas ante el Juzgado (fls. 92-99, 103-107 c. 1).

Vencido el período probatorio, por auto de 27 de septiembre de 2010, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (fl. 145 c. 1).

³ El auto admisorio fue notificado al Ministerio Público el 1 de diciembre de 2008, el municipio de Ibagué el 6 de febrero de 2009 y la Rama Judicial el 9 de febrero de 2009 (fls. 75 vto., 83 y 84 c. 1).



El municipio de Ibagué insistió en que debía ser declarada su falta de legitimación en la causa por pasiva, porque las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ocurrieron los hechos por los que ahora se reclama no lo vinculaban.

Agregó, que no pueden reclamar una falla en el servicio por parte del municipio porque no omitió, retardó o presentó en su actuar irregularidades, ineficiencias o ausencia del servicio (fls. 152-154 c. 1).

La parte demandante manifestó que había conocido el daño por el cual demandó el 2 de noviembre de 2004, cuando no obtuvo la devolución de su vehículo, a pesar de haber ido a diferentes parqueaderos de la ciudad, por lo que presentó denuncia por hurto, y como la demanda fue presentada el 5 de octubre de 2006, no había operado la caducidad.

Reiteró en la ilegalidad de la medida cautelar decretada contra el bien de su propiedad; además, aseguró que haber realizado la diligencia de secuestro días después de su inmovilización y ponerlo bajo la tutela de un auxiliar de la justicia, habría evitado la desaparición del vehículo, dado que la misma se produjo por la falta de coordinación, ejecución y perfeccionamiento de la medida cautelar (fls. 155-160 c. 1).

La Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio.

3. Sentencia de primera instancia

En la providencia impugnada, el tribunal declaró la responsabilidad de la Rama Judicial, por considerar que se encontraba probado que el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué había decretado la medida cautelar de embargo y secuestro del vehículo de propiedad de la ahora demandante, a pesar de que el numeral 6 del artículo 690 del CPC, dispone que el decreto de las medidas se debe realizar una vez proferida la sentencia de primera instancia y no desde el inicio del trámite procesal y agregó que *“desde esa perspectiva, resulta desde todo punto de vista desproporcionado pretender que se les exija a los demandantes que asuman en forma inerte y como si se tratase de una carga pública que todos los administrados debieran asumir en condiciones de igualdad, la pérdida del vehículo, sobre el cual recayó la medida”*.

Concluyó que, *“las decisiones proferidas por la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué y la conducta de dicha institución en cuanto a la pérdida del vehículo particular de la*



demandante fue la causa del daño antijurídico que ésta debió soportar; por consiguiente, el daño resulta imputable a la Nación-Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”.

Resaltó que, en cambio, no se encontraba acreditada la responsabilidad municipio de Ibagué, porque de la conducta desplegada y acreditada en el plenario, no se advertía que hubiera incurrido en falla alguna.

Reconoció, a favor de la demandante, como perjuicio material, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$2´526.000, valor correspondiente al daño sufrido por el vehículo desde la fecha de la inmovilización hasta la fecha de la entrega (fls. 194-222 c. 10).

Una de las magistradas que integró la Sala del Tribunal *a quo* se apartó de la decisión mayoritaria, porque, a su juicio, la responsabilidad por el daño causado a la demandante era exclusiva del dueño del parqueadero San Jorge, en el que fue depositado el automotor, porque tenía el compromiso de conservarlo en las condiciones en que fue entregado, salvo el deterioro natural (fl. 223 c. 10).

4. Recurso de apelación

La Rama Judicial, parte demandada en el proceso, interpuso recurso de apelación contra la sentencia. Solicitó que fuera revocada y, en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda (fls. 225-226 c. 10). Como sustento de la anterior petición expuso:

No comparto la tesis de la sala mayoritaria, cuando accede a las pretensiones, por considerar que se presentó que existe nexo de causalidad entre el daño y la falla del servicio (sic) se encuentra debidamente acreditado en el proceso dándose el defectuoso e indebido funcionamiento de la Administración de Justicia por omisión y negligencia en el ejercicio de sus funciones el Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué.

Para sustentar el presente recurso me baso en los pronunciamientos del Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Carlos Betancur Jaramillo en sentencia [del] 5 de agosto de 1994. Reza:

Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecer cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la Administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el estado con su obligación.

La falla de la Administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad no puede ser cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad, que teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como anormalmente deficiente.



Se puede decir que el despacho judicial actuó conforme a la normatividad legal y constitucional, por otro lado, era deber de la dueña del parqueadero guardar con sumo cuidado el vehículo que se encontraba a su disposición.

El Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, en un caso similar, proceso 2006-01345, ponente Dra. Susana Nelly Acosta Prada, acción de reparación directa, demandante: Lizdonia Jaramillo Martínez contra la Nación-Rama Judicial, se pronunció en uno de sus apartes:

El municipio de Ibagué reglamentó el funcionamiento de sus aparcaderos mediante el Decreto n.º 0819 del 27 de noviembre de 2003, y estableció unas condiciones que no cumplía el parqueadero San Jorge, especialmente, el no tener la póliza de responsabilidad, no estar vigilado adecuadamente y no tener una puerta de acceso segura entre otras, pese a lo cual dicho parqueadero seguía en funcionamiento. El municipio de Ibagué ha permitido, autorizado y tolerado que los vehículos inmovilizados por órdenes judiciales y de la Fiscalía General de la Nación, sean conducidos entre otros a los parqueaderos San Jorge, Girardot, Ibagué y Bunde, los cuales no cumplían, ni cumplen las condiciones mínimas para la prestación de dicho servicio. La escogencia de los parqueaderos, en todos los casos la hizo la Policía Nacional-SIJIN, sin efectuar la comprobación del cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto Municipal n.º 0819 de 2003 y demás normas que regulan la materia, así como también, sin tener en cuenta las observaciones de las personas afectadas, como es el caso del accionante quien se opuso a que su vehículo fuera conducido a dicho parqueadero, pues refleja inseguridad. El 1 de marzo de 2004, la señora Yolanda Acuña Rodríguez, en su condición de administradora de parqueaderos San Jorge, Girardot, Ibagué y Bunde, celebró un inusual contrato de cesión de cartera con el señor Luis Carlos Suárez, en el que dice transferir todos los derechos de crédito de la cartera que por concepto de servicios de parqueadero posee y que por tal razón, entrega los vehículos relacionados en los anexos de la demanda.

Esta situación ocurrió precisamente en el parqueadero San Jorge, razón por la cual se debió direccionar la responsabilidad contra el municipio y el parqueadero, ya que el demandante refiere que denunció penalmente en contra de los propietarios del parqueadero.

Finalmente niega las pretensiones de la demanda.

Por lo anterior solicito a esa Honorable Corporación revocar el fallo del a quo por las consideraciones expuestas.

5. Trámite de segunda instancia

Esta Corporación mediante providencia del 4 de diciembre de 2014 admitió el recurso de apelación (fl. 242 c. 10) y, el 29 de enero de 2015, corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que presentara concepto, si lo consideraba pertinente (fl. 244 c. 10). Término durante el cual las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

A la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el



reglamento interno de esta Corporación⁴, se le asignó el conocimiento en segunda instancia, sin consideración a la cuantía, de los procesos de reparación directa promovidos en vigencia del Decreto 01 de 1984, cuya causa *petendi* fuera el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, error judicial o privación injusta de la libertad⁵.

Así las cosas, a esta Sala le asiste competencia para conocer de este asunto, porque una de las fuentes del daño, según la parte actora, deviene del “*error judicial*” contenido en el decreto de las medidas cautelares de embargo y secuestro de un vehículo de propiedad de la ahora demandante y la omisión en que incurrió el despacho judicial al no haber realizado el secuestro del bien, lo cual produjo la pérdida del mismo.

2. Legitimación en la causa

2.1. Acudió al proceso la señora Esperanza Beltrán Ibáñez, quien manifiesta haber sido afectada con las actuaciones y omisiones atribuidas a la entidad demandada. La Sala estima que la demandante se encuentra legitimada en la causa por activa, dado que de las pruebas que reposan en el expediente, se deduce que fue la persona a la que se le incautó y se le devolvió el vehículo.

En lo que tiene que ver con la propiedad de los vehículos automotores, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que es suficiente con la prueba del modo, es decir, con la inscripción del título correspondiente en el Registro Nacional Automotor, por lo que, como prueba de lo anterior, se debe aportar el certificado de tradición del vehículo expedido por la autoridad administrativa competente y/o la tarjeta de propiedad, sin que sea necesario allegar al proceso el título, esto es, el contrato mediante el cual se adquirió el vehículo, pues este último documento nada aporta al proceso, en la medida en que este solo dará cuenta de los términos y condiciones del negocio.

Revisado el expediente se encuentra que a folio 6 del cuaderno 2, reposa copia de la tarjeta de propiedad del vehículo de placas HMF-494, marcha Chevrolet Sprint, modelo 1988, automóvil, negro, matriculado a nombre de la señora Esperanza Beltrán Ibáñez. Con lo que se deduce que se encuentra legitimada en la causa por activa.

⁴ Acuerdo 80 de 2019.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 9 de septiembre de 2008, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00.



2.2. Se demandó a la Rama Judicial y al municipio de Ibagué⁶, revisada la demanda se advierte que el daño alegado se hace derivar de las actuaciones y omisiones atribuidas a estas dos entidades demandadas, contra las cuales se efectuó una imputación fáctica y jurídica concreta y, por tanto, le asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo del asunto.

2.- Ejercicio oportuno de la acción

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa debía instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Dado que las pretensiones formuladas en ejercicio de la acción de reparación directa están orientadas a obtener la indemnización de los perjuicios sufridos por la demandante como consecuencia de los daños que le fueron ocasionados durante el término en que estuvo inmovilizado el vehículo de propiedad de la señora Esperanza Beltrán Ibáñez⁷, la Sala considera que el término para presentar la reclamación de reparación empezó a correr el 16 de octubre de 2004, día siguiente a la fecha en la que el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué ordenó la entrega del vehículo, y como la demanda fue instaurada el 5 de octubre de 2006, se concluye que se hizo dentro del término previsto en la ley.

3. De la carga procesal de sustentación material del recurso de apelación

El Decreto 01 de 1984 y su posterior reforma, contenida en el Decreto 2304 de 1989, exigieron, en los procesos que se tramitan en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la carga para el apelante de sustentar el recurso de apelación⁸, a fin

⁶ A pesar de que la sentencia declaró de oficio la falta de legitimación, el recurso de apelación insiste en que la Rama Judicial no es responsable, en tanto que la guarda del automotor le correspondía a los propietarios de los parqueaderos que estaban bajo la tutela del municipio de Ibagué, razón por la cual, en esta oportunidad, resulta necesario volver sobre la legitimación de la entidad territorial, tanto formal como material.

⁷ En este caso es necesario referir que para el momento en que fue interpuesta la demanda -05-10-06- el vehículo de propiedad de la ahora demandante, sobre el cual fueron decretadas las medidas cautelares de embargo y secuestro por el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué, no le había sido entregado, razón por la cual solicitaba, como indemnización el valor del vehículo; sin embargo, durante el trámite del presente proceso la Fiscalía le hizo entrega del mismo a la señora Esperanza Beltrán Ibáñez y así lo informó el 22 de enero de 2010 (fl. 136 c. 1).

⁸ En derecho procesal civil, cuyas normas son aplicables de manera supletoria al procedimiento contencioso administrativo, conforme al artículo 267 del C.C.A, el deber de sustentar el recurso de alzada se estableció en el artículo 57 de la Ley 2 de 1984.



de que el superior funcional pueda pronunciarse sobre las razones que fundamentan el inconformismo del impugnante contra la providencia objeto de reproche.

Resulta relevante señalar también que la sustentación de los recursos, ordinarios o extraordinarios, responde a los principios que inspiran la teoría contemporánea de los medios de impugnación, conforme a los cuales, así como los interesados tienen el derecho a conocer las razones que justifican las decisiones que se adoptan, también resulta exigible a estos, cuando pretendan cuestionar esas decisiones, expresar de manera concreta los motivos de su divergencia.

En relación con el tema la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, ha considerado⁹:

Si, como ya está dicho, la apelación es una faceta del derecho de impugnar, expresión ésta derivada de la voz latina "impugnare", que significa "combatir, contradecir, refutar", tiene que aceptarse que el deber de sustentar este recurso consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso; o sea, para expresar la idea con criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o su modificación.

(...) cree la Corte que no pueda darse por sustentada una apelación, ni por ende cumplida la condición que subordina la admisibilidad de este recurso, cuando el impugnante se limita simplemente a calificar la providencia recurrida de ilegal, injurídica o irregular; tampoco cuando emplea expresiones abstractas tales como, "sí hay prueba de los hechos" u otras semejantes, puesto que aquellos calificativos y estas expresiones, justamente por su vaguedad e imprecisión no expresan, pero ni siquiera implícitamente, las razones o motivos de la inconformidad del apelante con las deducciones lógico-jurídicas a que llegó el Juez en su proveído impugnado.

También la doctrina ha destacado la importancia de la carga de sustentación del recurso de apelación, consistente en que se exponga, al menos, una razón que contraríe las conclusiones de la providencia cuestionada para que dicha impugnación pueda ser considerada seria, por lo que "*decir apelo porque su providencia es abiertamente ilegal, o su fallo olvidó la aplicación de la normatividad vigente o desconoció la prueba que obra en el proceso así, en abstracto, no puede constituir por no ser argumento serio, concreto, base para una adecuada fundamentación*¹⁰".

⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 30 de agosto de 1984, Gaceta Judicial No. 2415, M.P. Humberto Murcia Ballén. Con orientación similar se ha pronunciado la Sala de Casación Laboral de dicho cuerpo colegiado. Al respecto, ver: sentencia de 29 de junio de 2006, radicación No. 26936 y sentencia de 7 de septiembre de 2010, radicación No. 37302, M.P. Eduardo López Villegas.

¹⁰ López Blanco, Hernán Fabio. La sustentación de la apelación en Derecho Procesal Civil. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1985. P.P. 75-80.



También hay que resaltar que las distintas Secciones que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado han prolijado la necesidad de que el recurso de apelación debe ser adecuadamente sustentado, so pena de que la sentencia objeto de impugnación sea confirmada por ausencia de objeto de la censura. En tal sentido, la Sección Segunda, Subsección A, en providencia de 1 de agosto de 2018¹¹, sostuvo:

De conformidad con lo expuesto, se advierte que en atención a que la parte demandada no controvertió en absoluto la sentencia de primera instancia, esta Corporación no puede resolver a su favor el recurso, en vista de que los argumentos de la decisión que emitió el fallador de primera instancia ni siquiera fueron objeto de confrontación dentro del recurso de apelación interpuesto.

En consecuencia, un escrito de apelación que no contenga argumentos tendientes a desvirtuar las razones que fundamentan el fallo de primera instancia, impide un reexamen de los mismos de carácter oficioso por parte de la segunda instancia, por cuanto, tal como ya se ha dicho, en el sub lite, la impugnante se refiere en su recurso a unos fundamentos y consideraciones diferentes de los adoptados por el a quo para proceder a ordenar la indexación de la primera mesada del demandante.

En este sentido y de acuerdo con la finalidad del recurso de apelación, resulta necesario no sólo que el recurrente sustente la decisión, sino que lo haga de la forma adecuada, indicando en concreto los motivos de inconformidad respecto del fallo del a quo, los cuales determinarán el objeto de análisis del ad quem y su competencia frente al caso. Lo anterior requiere un grado de congruencia entre el fallo recurrido y la fundamentación u objeto de la apelación, fuera de lo cual, se estaría ante una trasgresión al debate jurídico y probatorio que fundamentó la decisión del juez de primera instancia, así como la finalidad y objeto mismo de la segunda instancia.

En esa misma línea, la Sección Cuarta consideró¹²:

Al respecto, la Sección¹³ se pronunció, reiterando que el legislador¹⁴ sometió el requisito de sustentación del recurso de apelación «a un contenido de suficiencia que asoció exclusivamente a la concreción de las razones de inconformidad del apelante respecto de la providencia objeto del recurso».

En ese orden, la Sección ha expresado que «no existe una fórmula sacramental, basta que el apelante controvierta la sentencia con argumentos que apunten a desvirtuarla total o parcialmente y sirvan de marco al juez de segunda instancia para llevar a cabo la función revisora»¹⁵.

(...)

¹¹ Dictada en el expediente No. 73001-23-31-000-2014-00160-01 (3026-15), C.P. William Hernández Gómez. Cabe destacar que la Subsección B de dicha Sección también ha expuesto un criterio similar. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 4 de julio de 2019, exp. 25000-23-25-000-2011-00740-01(0649-15), C.P. César Palomino Cortés.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de octubre de 2019, exp. 24744, M.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹³ Auto de 20 de septiembre de 2017, exp. 22532, reiterado en sentencia de 22 de mayo de 2019, exp. 24200, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁴ Artículo 212 del CCA (Art. 247 del CPACA).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 29 de junio de 2017, exp. 20838, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que el recurso de apelación presentado por la parte demandante no controvierte la providencia del 21 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

En efecto, en dicho recurso no se discute el fundamento del fallo que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de la aseguradora (...). Con fundamento en lo expuesto y así como lo advirtió el Ministerio Público, debido a que la recurrente no adujo motivos de inconformidad frente a la sentencia de primera instancia, el recurso de apelación carece de objeto¹⁶. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

En términos similares, la Sección Primera expuso¹⁷:

En esta ocasión la Sala prohija y reitera los criterios atrás expuestos, en cuanto a que el presupuesto sine qua non de la sustentación del recurso de apelación es la referencia clara y concreta que el recurrente haga de los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al superior jerárquico funcional que decida sobre los puntos o aspectos que se plantean ante la segunda instancia, tendientes a dejar sin sustento jurídico aquellos, pues precisamente al juzgador de segundo grado corresponde hacer dichas confrontaciones, en orden a concluir si la sentencia merece ser o no confirmada.

Toda vez que la finalidad del recurso de apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme, es necesario que en dicho recurso se expongan las razones por las cuales no se comparten las consideraciones del a quo, en orden a que el juzgador confronte los fundamentos de la sentencia con los argumentos que sustentan la inconformidad del apelante.

Por consiguiente, cuando el recurso se muestra insuficiente dado que se limita a reproducir el concepto de violación expuesto en la demanda, tal y como acontece en este asunto, el Juez no tiene más remedio que confirmar la decisión.

En ese sentido, la Sala debe reiterar que la apelación se encuentra limitada a los aspectos indicados por la impugnante en su recurso, en tanto a través de ella se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, por lo cual corresponde a los recurrentes confrontar los argumentos que el juez de primera instancia presentó para tomar su decisión con sus propias consideraciones, para efecto de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia¹⁸. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, que establece: «*El recurso de apelación tiene por objeto que el*

¹⁶ En el mismo sentido, sentencia del 7 de mayo de 2014, exp. 18755, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020, exp. 25000-23-25-000-2012-90514-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de abril de 2009, exp. 17.160. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o la reforme (...)»¹⁹.

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, el marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en la providencia de primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia²⁰, como el principio dispositivo²¹, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *«las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo»²².*

En este caso, la Sala reitera los criterios ya expuestos, como lo ha hecho en múltiples oportunidades²³, y pasa a verificar si en el caso concreto, se cuenta, realmente, con una sustentación material suficiente de las razones por las cuales la Rama Judicial, demandada en el proceso, cuestiona la decisión proferida en primera instancia.

En la sentencia recurrida, la Sala del Tribunal Administrativo del Tolima, en relación con la responsabilidad de la Rama Judicial, refirió que se encontraba probado que

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 9 de febrero de 2012, exp. 21.060. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁰ En relación con la aplicabilidad del principio de congruencia en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación, providencia de 1 de 2009, dentro del expediente 32.800, con ponencia de la señora Magistrada Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se puntualizó: *«De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional».*

²¹ Dicho principio ha sido definido por la doctrina como: *«La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin».* O como dice el tratadista Eduardo J. Couture, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso, Son características de esta regla las siguientes: *«(...) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado».* López Blanco, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106.

²² Al respecto, ver, por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

²³ Entre otros, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de mayo del 2014, exp. 31469, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 29 de noviembre de 2018, exp. 42451, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de enero del 2019, exp. 52663, C.P. María Adriana Marín y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de febrero del 2020, exp. 49245, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E).



el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué decretó la medida de embargo y secuestro del vehículo de propiedad de la ahora demandante, que en cumplimiento de la medida decretada el vehículo había sido inmovilizado el 19 de mayo de 2003, conforme lo informaba el oficio n.º 3287 UJ SIJIN DETOL y que en esa oportunidad el automotor fue dejado en el parqueadero San Jorge del municipio de Ibagué.

Que el 14 de septiembre de 2004 el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué levantó la medida cautelar decretada *“teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante sentencia C-039 del 27 de enero de 2004, declaró exequible el inciso 2 del art. 146 de la ley 769 de 2002”*. El vehículo *“fue restituido en malas condiciones y luego de haberse instaurado denuncia penal por la pérdida del mismo”*.

Concluyó que *“las decisiones proferidas por la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué y la conducta de dicha institución en cuanto a la pérdida del vehículo particular de propiedad de la demandante fue la causa del daño antijurídico que ésta debió soportar; por consiguiente, el daño resulta imputable a la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Juzgado Doce Civil Municipal a título de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia”*.

Frente a la posible responsabilidad de le podría corresponder al municipio de Ibagué-Secretaría de Gobierno-Grupo de Justicia, Seguridad, orden Público y Protección del Consumidor, manifestó que la Sala había decretado prueba de oficio consistente en oficiar a dicho municipio para que *“certifique a cargo de quién se encontraban los parqueaderos “San Jorge” y “Colombia”, para mayo de 2003”*.

Que en respuesta de dicho requerimiento el Asesor de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ibagué había suscrito el memorial del 13 de mayo de 2014 en el que *“se evidencia que no existe claridad de quién o quiénes estaban a cargo de los parqueaderos San Jorge y Colombia para el año 2003, generando con esto la imposibilidad de atribuir algún tipo de responsabilidad a dichas personas la cual recaerá exclusivamente en la Rama Judicial”*.

Ahora, en el memorial contentivo de la interposición y sustentación del recurso de apelación, la Rama Judicial solicitó que se tuvieran en cuenta *“los fundamentos de hecho y de derecho”* que fueron expuestos en la contestación de la demanda y las excepciones propuestas en la misma oportunidad.

Luego procedió a transcribir apartes de la sentencia proferida el 5 de agosto de 1994, en la cual se dispuso que para poder considerarse como causa del perjuicio



reclamado la falla de la administración, ésta debe ser de tal entidad, *“que teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como anormalmente deficiente”*.

En relación con el tema solo refirió que *“el despacho judicial actuó conforme a la normatividad legal y constitucional, por otro lado era deber de la dueña del parqueadero guardar con sumo cuidado del vehículo que se encontraba a su disposición”*.

Acto seguido, procedió a transcribir apartes de una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima en *“un caso similar”*, en el que se concluyó que *“se debió direccionar la responsabilidad contra el Municipio y Parqueadero, ya que el demandante refiere que denunció penalmente en contra de los propietarios del parqueadero”*.

Si bien el escrito de impugnación pretende la revocatoria de la sentencia de primera instancia, con el fin de que se derogue la condena que le fue impuesta y en su lugar se declare responsable a la otra demandada –municipio de Ibagué-, de su lectura no es posible extractar los motivos con los que pretende quebrar la imputación de responsabilidad, dado que no se ocupa de demostrar por qué considera que la conducta asumida por el Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué se desarrolló conforme a la ley y a la Constitución, a pesar de que levantó una medida cautelar luego de ser impuesta por encontrar que no estaba acorde con un pronunciamiento de constitucionalidad de la Corte Constitucional y explicar el por qué a dicho despacho judicial no le correspondía ejercer la guarda sobre el vehículo que gravó con la medida cautelar, la que finalmente dio lugar a su inmovilización.

Tal como se dejó explicado con antelación el recurso de apelación es un mecanismo de control de las decisiones judiciales, razón por la cual los motivos de disenso expuestos en él deben estar íntimamente relacionados con la sustentación de la providencia impugnada, es decir, el escrito debe atacar los fundamentos de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a la providencia, en aquello que le resulte desfavorable, es así como no es dable que se reiteren los argumentos expuestos a lo largo de la primera instancia, dado que para el momento de interponer el recurso de apelación ya existe una providencia que debe ser debatida con argumentos serios y concretos y no en forma abstracta tal como sucede en el presente asunto.

Se reitera que al examinar el recurso de apelación éste no cumple con la carga de fundamentación que se requiere, en tanto que no presenta reparos frente a los



argumentos expuestos en la decisión tomada por el Tribunal Administrativo del Tolima.

En desarrollo de lo anterior no encuentra la Sala que la recurrente presentara argumentos que contravirtieran o justificaran el motivo por el cual decretó la medida de embargo y secuestro del vehículo de propiedad de la ahora demandante a pesar de que transgredía el pronunciamiento emitido por la Corte Constitucional en sentencia C- 039 de 2004, ni tampoco explicó el por qué no omitió el cumplimiento de sus deberes de custodia, vigilancia y conservación del bien dejado a su disposición, en este caso, el vehículo contra el cual profirió medida cautelar de embargo y secuestro, ni tampoco justificó por qué a pesar de encontrarse bajo su cuidado fue hallado años después en la ciudad de Pereira²⁴. No adujo alguna circunstancia o causa extraña que la relevara de la responsabilidad endilgada, sino que simplemente guardó silencio en relación con los argumentos expuestos por el juez de primera instancia, con lo cual, se reitera que el recurso presentado no fue sustentado.

En el mismo sentido se observa que no sustentó la razón por la cual se debe declarar la responsabilidad del municipio de Ibagué o de los propietarios del parqueadero donde fue dejado el vehículo después de que la Policía Nacional diera cumplimiento a la orden de inmovilización proferida por el Juzgado 12 Civil Municipal de Ibagué.

Es claro entonces, que la afirmación de que no comparte la tesis mayoritaria de la sentencia de primera instancia y la transcripción de apartes de decisiones de otros procesos, no supone una confrontación del dicho del tribunal en relación a que debido a la falta de claridad en la respuesta que fue remitida por el asesor de la oficina jurídica del municipio de Ibagué, la responsabilidad debía recaer *“exclusivamente en la Rama Judicial”*.

En relación con el reconocimiento del perjuicio material en la modalidad de daño emergente, el recurso de apelación no hizo apreciación alguna.

Con lo hasta aquí expuesto es claro que, la parte recurrente no cumplió con la carga argumentativa para sustentar la impugnación, en tanto que no expuso los motivos por los cuales no comparte las argumentaciones planteadas por el *a quo*.

²⁴ Se debe resaltar que aunque la demanda se presentó por pérdida del vehículo, durante el trámite del proceso, el 20 de agosto de 2009, le fue devuelto a la demandante por haber sido encontrado en la ciudad de Pereira, en muy malas condiciones (fls. 116-135 c. 1).



En conclusión, ante la ausencia de sustentación suficiente, adecuada o material del recurso de alzada propuesto por la Rama Judicial, parte demandada en el proceso, al simplemente limitarse a expresar sus consideraciones de forma vaga e imprecisa, sin traer a colación argumentos para desvirtuar la presunción de acierto de la decisión adoptada por el Tribunal de primera instancia, esta Subsección deberá confirmar la sentencia de 2 de septiembre de 2014, tal como lo dispondrá en el acápite resolutivo de esta providencia.

4. Asunto final

Dado que la sentencia impugnada, proferida el 2 de septiembre de 2014, impuso una condena económica por concepto de daño emergente, la Sala considera necesario actualizar dicha suma dineraria, con el fin de mantener el valor del dinero en el tiempo, para lo cual se procederá a aplicar la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

$$R = 2'526.000 \frac{119.31^{25}}{82.01^{26}}$$

$$R = \$3'674.882$$

5. Costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, sólo en la medida en que su conducta sea temeraria porque no le asiste al demandar u oponerse *“un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio”*²⁷. En el caso concreto, no advierte la Sala comportamiento temerario de ninguna de las partes en sus actuaciones procesales. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de ordenar condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

²⁵ El correspondiente a junio de 2022.

²⁶ El correspondiente a septiembre de 2014.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 1999, expediente 10.775, C.P. Ricardo Hoyos Duque.



Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00587-01 (52803)

Actor: Esperanza Beltrán Ibáñez

Demandado: Nación – Rama Judicial – Municipio de Ibagué

Referencia: Acción De Reparación Directa

FALLA

Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 2 de septiembre de 2014, la que una vez actualizada la suma de la condena impuesta queda así:

Primero: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Ibagué.

Segundo: Condenar a la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a pagar a Esperanza Beltrán Ibáñez, la suma de tres millones seiscientos setenta y cuatro mil ochocientos ochenta y dos pesos m/cte (\$3´674.882), por concepto de daño emergente.

Tercero: Negar las demás pretensiones de la demanda.

Cuarto: Para el cumplimiento de esta sentencia, expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

Quinto: Sin condena en costas.

Sexto: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría de la Sección devolver el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO